学术专论

清代直省封贮银制度及其嬗变

何永智

［摘要］ 清制，直省藩库额设封贮银专备地方急需公务。封贮银的留贮、动支与归补构成清代财政管理与财政运行的重要方面。康雍时期，为改善地方财用匮绌，封贮银制度酝酿并出台。乾隆时期，清廷基于中央与地方财政实态，对各省封贮银数进行合理化配置。嘉道以降，直省封贮银支用殆尽，为筹补原款，清廷迭开外捐。而迫于财政支出有增无减，各省封贮银于“旋补旋拨”间归补迟缓，并与捐监银相交织。咸丰后，封贮银持续耗竭而收捐日少，直省封贮银体系最终瓦解。

[关键词] 藩库　封贮银　捐监

[中图分类号] K249　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587－（2019）－04－0045－017

财政作为重要的国家治理工具，既从属于政治，又与国家经济、社会发展紧密相联，始终成为历代统治者高度关注的一项国家政务。传统中国以财权收归中央为主，而随着管理区域的扩大与公共事务的增多，地方政府在承担一定政治、经济、社会功能的同时，相应地被赋予一定的财政权力，[①] 由是引出中央与地方财政关系问题。[②] 有关清代中央与地方财政，学界一般认为，清代并无严格意义上的中央与地方财政分野，概以起运、存留作为二者的划分标志。[③] 清前中期，得益于充盈的国家财力与财政制度的有效运转，清廷将财政大权牢牢掌握于中央。清后期，由于财政形势恶化与财政运转的失灵，中央财权下移，地方财权逐渐形成。

在有关清代中央与地方财政关系及其演变的讨论中，一个长期被忽视的问题是与存留、协饷等相配合的地方备贮银制度。清制，直省各级银库及边疆驻防机构各库设有不同额度的“备贮银”，专备地方急切公务与不时之需。其中，留贮直省藩库者谓之“封贮”或“留储”，留贮府州县库者谓之“分贮”或“分储”。此外，东三省、新疆等边疆驻防机构银库“视驻防多少为差”，留贮军需备借之款，亦名“备存银”。[④] 以上庞杂而完备的地方备贮银体系及其运转，关涉清代地方财政运行、中央财政监察及中央与地方财政关系调整等一系列问题，构成清代财政管

［收稿日期］ 2018-11-01
［作者简介］ 何永智（1992 —），男，中国人民大学清史研究所博士研究生，北京 100872；512401756@qq.com
［基金项目］ 中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目“清代备贮银体制的运转及其嬗变”（19XNH070）阶段性成果。

① 杨国安：《集权与分权：清代中央与地方财政关系及其调整》，《光明日报》2017 年 8 月 7 日，第 14 版。
② 有关“地方财政”，参见赵思渊、申斌：《明清经济史中的“地方财政”》，《中山大学学报（社会科学版）》2018 年第 1 期。
③ 参见何平：《清代赋税政策研究：1644－1840 年》，故宫出版社，2012 年，第 61－62 页。
④ 光绪朝《大清会典事例》卷 183《户部三二·库藏》，《清会典事例》第 3 册，中华书局，1991 年，第 66－70 页。

理的重要方面。然而，由于资料匮乏，研究专论尚付阙如。[①] 本文以直省封贮银制度为研究对象，聚焦于封贮银制度的建立、运转及嬗变过程，通过对其制度设计、运行机制、制度效能等问题的考察，管窥清朝国家财政由盛而衰背景下，中央财政管理政策、中央与地方财政关系的调整与变化等。

一、有备无虞：封贮银制度的建立及运转

有清一代，清政府通过起运存留、解款协拨及钱粮奏销等财计制度，对全国实行“统收统支”的集权式财政管理。但长期以来，在“量入为出”的经制财政体制下，地方公费匮乏。康雍时期随着国家财政状况的改善，清廷酝酿体制改革，直省封贮银制度正式出台，为清代地方财政运行注入新的内容。时人谓之“从来未有之鸿规”，“千古难逢之旷典”。[②]

（一）设立缘由

一项新制度的出台既是施政者对新局势的把握，亦是其对旧制度进行修正、转换的结果。有关封贮银制度的设立缘由，有学者将之归因于应对紧急军需供应，亦有学者视之为预留经费，以为调剂。[③] 笔者认为，似应从彼时清朝中央与地方财政关系调整，以及地方经费运作实态两方面加以考量。

首先，康雍之际清朝中央财政日渐充盈，地方存留格局的常态化为直省封贮银制度的出台奠定了基础。梳理此一时期存留状况可知，清廷一改此前因战时筹饷而大幅削减地方存留的政策导向，直省存留银数额、比例均有增长。具体而言，清初至平定“三藩”期间，清廷为筹济军饷持续裁扣地方存留银数。例如顺治初年直省起运、存留尚各半，至康熙初年地方存留银总额 338 万余两，存留比降至 13.1%，七年（1668）直省存留又经裁减，仅存 164.3 万两。[④]“三藩”起乱后，各省留存多充为军饷，部分省份甚至全无存留。“三藩”平定后，地方存留方逐步规复。如康熙二十四年直省存留银计 620 余万两，存留比 29.1%，雍正二年（1724）总额逾 700 万两，存留比 22.8%。[⑤] 至此，清朝中央与地方的起运存留格局基本定型（参见图 1）。

与此同时，自康熙中叶至雍正时期，随着清朝统治的稳固与社会经济的发展，尤其是雍正以来摊丁入亩、耗羡归公等财税改革的推动下，清朝国家财政规模持续扩张。以部库盈亏而论，雍正元年收支相抵，尚亏短银 95 万两，雍正二年至五年平均盈余银达 780 余万两。[⑥] 中央积帑日增不但使地方有财可恃，亦为封贮银制度的出台提供了稳固的财力保障。

---

① 参见汤象龙：《道光朝捐监之统计》，《社会科学杂志》第 2 卷第 4 期，1931 年 12 月；彭雨新：《清代田赋起运存留制度的演进——读梁方仲先生〈田赋史上起运存留的划分与道路远近的关系〉一文书后》，《中国经济史研究》1992 年第 4 期；曾小萍：《州县官的银两：18 世纪中国的合理化财政改革》，董建中译，中国人民大学出版社，2005 年，第 162 – 163 页；陈锋：《清代军费研究》，武汉大学出版社，2013 年，第 174 – 176 页；何永智：《盛世遗馈：清代盛京户部“永远存贮元宝银”考略》，《满族研究》2018 年第 1 期。

② 分见《军机处档折件》，道光七年十一月二十一日，台北故宫博物院藏（以下简称台北故宫藏），文献编号：058592；中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 20 册，江苏古籍出版社，1991 年，第 847 页。

③ 参见陈锋：《清代军费研究》，第 174 – 176 页；岁有生：《清代州县经费研究》，大象出版社，2013 年，第 2 页。

④ 蒋良骐：《东华录》卷 9，中华书局，1980 年，第 153 页。

⑤ 雍正朝《大清会典》卷 32《户部 · 赋役二 · 起运 存留》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊三编》第 77 辑，文海出版社，1994 年，第 1647 – 1666 页。

⑥ 史志宏：《清代户部银库收支和库存研究》，社会科学文献出版社，2014 年，第 100 页。

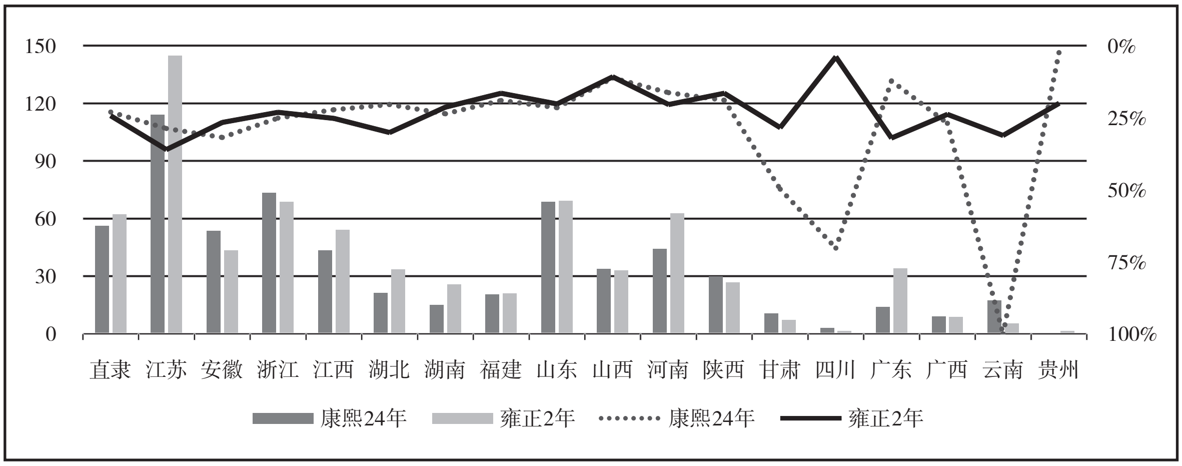

图 1 康雍时期直省存留银变动情况（单位：万两）

注：柱状图为各省存留银，折线图为存留比（即存留 / 起运存留总额）。

资料来源：雍正朝《大清会典》卷 32《户部・赋役二・起运存留》。

其次，通过财政体制改革改善地方经费匮绌是直省封贮银制度出台的直接动因。清制，地方存留仅用于军费、驿传、官俸等有限开支，相当一部分公共事务未能因事设费，遂而渐启地方官科索百姓与亏空挪移之弊。康熙四十八年（1709）康熙帝针对直省存留不足进行反思，有言："从前恐内帑不足，故以外省钱粮收入户部。自今观之，亦未为尽善……倘在外各省一旦仓猝需用，反从京师解出，得毋有缓不及事之虑耶？"进而提出"以部库银一二千万两分贮各省库"之设想。[①] 五十六年又谕，各省存留有备公用，"于地方百姓大有裨益"，"今每省地方存留钱粮数目若干，着查明具奏"。[②] 可见，对于部库与直省藩库财政分配的调整，"酌留银两"之议已在酝酿中，惟未及实行。

雍正初年，清廷推行耗羡归公使地方日常行政有了固定的经费保证。但大量耗羡用以支发养廉、完补亏空，地方财政不足问题并未能从根本上得到解决，尤其是应对紧急军需、工程等大宗支出，"一或不敷，万难乞贷于别省"。[③] 世宗深谙于此，有曰："从前直省应行起运钱粮，该省抚藩以解部为艰，每至拨饷之时百计营求，借备公、协饷之名，存留本省"，以致官侵吏蚀，亏空累累。[④] 为此，世宗着意于直省正杂钱粮外增贮地方储备款，一则以之应对急切公务，另则防止有司因垫办无资而擅动公帑，以此实现济用地方与杜绝侵亏之间的双向平衡。

综上，在地方经费紧绌而国家财政充盈的前提下，雍正五年（1727）世宗谕令各省于藩库地丁等款内酌留银两、封贮备用，直省封贮银制度正式出台。这是世宗继耗羡归公后针对地方财用匮缺的完善性补充措施，应视为其财政改革的重要组成部分。

（二）制度设计与调整

制度是规则化、固定化的管理，制度设计则反映出施政者的治理机制。从制度设计上看，封贮银是清朝中央委托各省藩库存储的固定储备款，在一定程度上可视之为地方存留的特殊形态。所谓"封贮"，即另款封存于银库内的地方准备金。清制，户部银库内库常贮银数百万至一二千余万两"备闭城日用，永远不动"。[⑤] 直省封贮银略仿之，其不参与藩库日常钱粮出纳，

---

① 《圣祖仁皇帝御制文第三集》卷 15,《文渊阁四库全书》第 1299 册，台湾商务印书馆，1986 年，第 130 – 131 页。

② 中国第一历史档案馆编:《康熙起居注》第 3 册，中华书局，1984 年，第 2391 页。

③ 《北大移交题本》，顺治九年七月二十八日，中国第一历史档案馆藏（以下简称一史馆藏），档案号：02-01-02-2054-005。

④ 《清世宗实录》卷 98，雍正八年九月丁丑。

⑤ 何刚德:《春明梦录》卷下，北京古籍出版社，1995 年，第 110 页。

仅用于援助地方应对战时军需、灾荒赈济等急切公务，无动用之需则长久封存，体现出储而不动、专备不时的虑患之意。

值得注意的是，封贮银虽留贮地方，但本质上仍属中央财政，故一切存用均受到中央财政的严格监管。如制度明确规定，封贮银如需动用，地方督抚应预期报闻，“如有不行题请，私相动用者”，照擅动钱粮例治罪。但另一方面，若地方遇突发情形，所需不容刻缓，准一面题报，一面动支。① 由此可见，封贮银与地方存留银、耗羡相比，三者同于中央财政管控下留供本地开销，而就支用情形而言，封贮银动支允许地方有司因时而宜，具有一定的弹性空间。尤其在地方遇有突发性事件或紧急性公务的情况下，由于封贮银就近存储且常贮在库，地方不致因经费掣肘而坐候协济，地方官亦不必寻求制度外的非法途径而百般筹款。这在很大程度上补充了既有存留、协饷制度的可靠性、灵活性与时效性，有助于地方直接应对和解决燃眉急政。

雍正八年，清廷在封贮银制度推行有年后，又仿藩库封贮，于直省府州县等库设立分贮银，至此清代直省备贮银体系初步形成。随着库储层级的上下延伸，点面铺开的备贮银体系为地方财政运行提供了便利与保障。② 至乾隆中叶，直省存留与备贮银总额逾 1500 万两，平均各省约 83 万两。其中，部分省份存留银数额与备贮银数额相当，更有备贮银数远超存留银者（参见图 2）。可见二者配合下对地方财政运行的援助与补给意义。

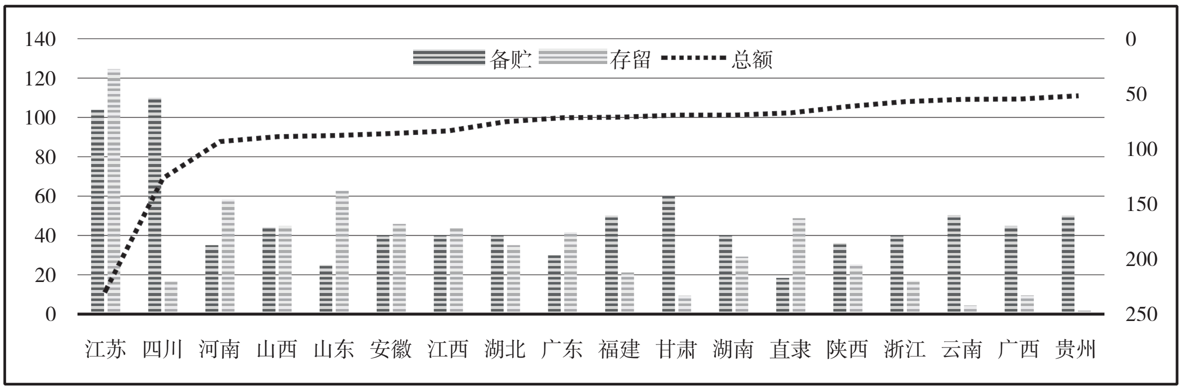

图 2　乾隆时期直省存留与备贮银分布情况（单位：万两）

注：备贮银即直省藩库封贮银与府州县库分贮银之和；本表按总额递减排列。左栏数字为备贮、存留银；右栏数字为总额。
资料来源：乾隆朝《大清会典则例》卷 36《户部・田赋三》；乾隆朝《户部则例》卷 19《库藏・库贮》。

银额的动态调整是直省封贮银制度设计的另一显著特点，反映出制度实施过程中施政者依形势变化的宏观调控。初设之时，各省封贮银数额以 10 万两为基准，“酌量地方之远近、大小，钱粮存剩之多寡”，分为 10、20、30 万两三个层级。③ 惟直隶因地近京畿，未设留贮之款。乾嘉以来，为因应地方经济发展与经费需求之变，清廷围绕直省藩库封贮银与府州县库分贮银的合理化配置，有针对性地对直省备贮银数进行了集中与局部性调整（详见表 1）。总体而言，伴随清朝财政规模与管理区域的扩大，地方备贮银总额呈渐增趋势，地方准备金日渐充盈。

首次调整为乾隆五年（1740）。是年，户部以封贮银制度实行以来，各省存用情形不一，为防止款项亏空，奏准将府州县库分贮银相应提解至各省藩库。据统计，此次分贮银整体被削减 48%，直省藩库封贮银数额相应增长。④ 可见，清廷通过各省封贮与分贮银数额的重新调剂，拟从资金源

① 光绪朝《大清会典事例》卷 183《户部三二・库藏・留储 分储》，《清会典事例》第 3 册，第 66 – 67 页。
② 参见何永智：《清代直省分贮银制度研究》，《“新史料与新史学：武汉大学第五届珞珈史学博士论坛”论文集》，武汉，2018 年，第 91 – 116 页。
③ 雍正朝《大清会典》卷 32《户部・赋役二・起运 存留》，第 1677 – 1678 页。
④ 光绪朝《大清会典事例》卷 171《户部二〇・田赋・酌留分储备用银》，《清会典事例》第 2 册，第 1176 页。

头翦除亏空，而为使地方“库备有余，存贮妥协”，乃将分贮银就近交予各省藩司收管。[①] 二十七年，清廷对直省备贮银进行第二次调整，其宗旨仍为削减分贮以充实封贮。经此，浙江、福建、陕西等省分贮银被压缩半数，四川经金川之役，约八成分贮银被划归藩库。四十一年，清廷对各省备贮银数额加以全面更张。在充分考量地方应对军费、赈济等急需经费的基础上，直省备贮银数额普遍增长。[②] 从数额变化来看，经先前历次分贮银提解，各省藩库封贮银总量已由雍正时期的440余万两增长至740余万两。各省中，四川增量多达75万两，此与第二次金川之役后封贮银留备军需善后不无关系。湖北、云南、贵州、河南等省封贮银增量亦有15至20万两不等。

表1　清代直省留贮银数分配与调整情况(单位：万两)

朝代 / 省别	雍正时期		乾隆5年		乾隆27年		乾隆41年		嘉道时期	
	封贮	分贮	封贮	分贮	封贮	分贮	封贮	分贮	封贮	分贮
直隶	0	15	0	11	0	15.4	3.14	15.15	3.14	15.15
江苏[③]	30	10	38	2	36	4	96	8	96	8
安徽	30	10	35	5	35	5	40	0	40	0
江西	30	10	37	3	37	3	37	3	37	3
浙江	30	10	30	10	30.6	9.4	30.6	9.4	30.6	9.4
湖南	30	10	30	10	32.3	7.7	32.3	7.7	32.3	10.76
甘肃	30	30	38	22	38	22	38	22	200[④]	
四川	30	30	39.3	20.7	55	5	105	5	105	5
广西	30	15	38.4	6.6	38.4	6.6	38.4	6.6	38.4	6.6
贵州	30	20	46.4	3.6	45.9	4.1	45.9	4.1	45.9	4.1
福建	30	20	30	20	40	10	40	10	40	24
山西[⑤]	20	15	31	4	31	5	39	5	39	5
河南	20	15	33	2	35	0	35	0	35	0
湖北	20	10	25	5	30	0	40	0	40	0
陕西	20	30	40	10	35	5	31	5	31	5
广东	20	10	20	10	20	10	20	10	20	10
云南	30	20	48.2	1.8	48.2	1.8	48.53	1.8	48.53	1.8
山东	10	15	25	0	25	0	25	0	25	0
总计	442	293	584.3	146.7	612.4	118	744.9	112.7	906.9	107.8
	735		731		726.4		857.6		1014.7	

资料来源：乾隆朝《大清会典则例》卷38《户部·库藏》；乾隆朝《户部则例》卷19《库藏·库贮》；嘉庆朝《大清会典事例》卷143《户部十六·田赋·酌留分贮备用银》；同治朝《户部则例》卷11《库藏一·司库封储 属库封储》；光绪朝《大清会典事例》卷171《户部二〇·田赋·酌留分储备用银》。

① 《朱批奏折》，乾隆元年九月二十四日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0709-004。

② 此或与乾隆中叶以来社会经济发展、国库积帑充盈有直接关系。例如此一时期户部、内务府库储大增，并达到峰值。参见史志宏：《清代户部银库收支和库存研究》，第101–132页；朱庆薇：《内务府广储司六库月折档》，《近代中国史研究通讯》第34期，2002年9月。

③ 江苏原设藩库封贮银30万两，府州库分贮银10万两，后将分贮银分拨江安粮道库、两淮运司库共6万两，暂存藩库4万两。未久，又拨藩库暂存分贮银2万两于镇江府库。乾隆五年，重新将原拨分贮银10万两提银8万两拨归藩库，则藩库封贮银38万两，府州县分贮银2万两。七年，又拨徐州府库分贮银2万两，藩库封贮银数为36万两。二十五年，分置江宁、苏州两布政使，原封贮银一分为二。三十二年，另拨正项银4万两贮崇明县库，分贮银总数增至8万两。三十六年，江苏两藩库各添封贮银30万两，共计96万两。参见《朱批奏折》，乾隆七年四月十八日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0710-043；乾隆朝《大清会典则例》卷38《户部·库藏》，《文渊阁四库全书》第621册，第189–191页。

④ 此备贮银系归补甘肃封贮、分贮银及新疆“备用专款”。据档案记载，截至道光二十一年八月，实际收贮储备银245万两。但因多次拨供军饷、番案经费等，至道光二十七年十二月仅存银14.5万两。参见《朱批奏折》，道光二十七年十二月初三日，一史馆藏，档案号：04-01-01-0824-052。

⑤ 乾隆十九年朔平府因办理军需，添贮军需备用银9万两，二十九年将之撤归藩库银8万两，故封贮银增至39万两。参见《户科题本》，乾隆二十九年四月二十七日，一史馆藏，档案号：02-01-04-15662-011。

嘉道时期地方事务迭兴，清廷对部分省份备贮银数进行了局部性调整。如嘉庆十九年（1814）调整陕西凤翔、汉中等府分贮银。先是，汉中、兴安因白莲教起义，府库分贮银动用无存，是年拨陕西藩库地丁并裁撤凤翔府分贮银，拨充汉、兴二府。[①] 道光时期较大规模的调整为道光七年（1827）增贮甘肃备贮银。彼时为供济回疆军需，甘肃、新疆备贮银所存无几，部议于甘肃藩库留贮银 200 万两以备资储。鸦片战争后，清廷相应增贮闽粤沿海地区备贮银数，例如划拨福建盐法道库盈余银 13 万两分贮泉州、漳州等府，道光二十七年议准岁拨闽海关夷税银 1 万两，留贮福建藩库以预筹兵饷。[②]

（三）运行机制与制度效能

封贮银作为清朝官方法定的地方准备金，各省在“缓不济急”之际多能灵活运用，从而以之应对急切公务。以乾隆时期为例，各省封贮银支用情况与其“备应亟需”的制度设计大体相吻合。主要以供济战时军需、灾荒赈恤等应急性支出为主，其次为兴办河工、城工等重大地方工程，或借支官兵俸饷等公务性支出。除拨供本省外，封贮银仍频繁被中央指作协饷，可见直省封贮银之于省际财政的救急与调剂效用（参见表 2）。

从制度运行来看，充盈的留贮款及其动支后及时有序的归补是直省封贮银制度运转的核心一环。聚焦封贮银的动支与归补过程，其不仅反映出封贮银于迫切之时对地方财政的缓冲作用，与此同时揭示出清朝中央对各省财政的灵活筹计与合理调度。

首先，封贮银有效地弥补了地方财政预算中大宗款项支出的空缺，改善了地方缓急无措的财政困境。尤其是对于经费相对缺乏的西南、西北诸省，封贮银移缓就急、即时补给的制度效能较好地解决了地方兵饷及军需筹措等要害性问题。例如雍正五年（1727）封贮银制度甫经创建之时，滇藏饷需不敷，户部虽先后指拨湖南、江西等省协饷百余万两，而云南地处极边，“邻省协拨万难朝发夕至”。六年三月，滇抚朱纲题请暂动拨封贮银 14.9 万两凑充军饷。鉴于军费孔殷，雍正帝命依议速行。[③] 可见，协饷未济之际，就近动拨封贮银，实获“移缓就急”之效。而对钱粮充裕省份而言，由于藩库相对充盈，虽偶遇急切公务或可垫动他款，而不优先拨用封贮银，如江苏、浙江、山东等省自封贮银创制以来至乾隆初年，款项“始终未经动用”，可见封贮之款更多地体现出豫患之意。[④] 但清中后期以来，各省军需、赈济等经费百出，即便钱粮富足省份亦不得不频繁动拨封贮款以供急需。

其次，直省封贮银在中央财政监管下长期以来保持着“动支—归补”的良性循环，从而保障了制度运转的永续性。[⑤] 创制伊始，清廷即明文规定，地方督抚须定期向户部报备封贮银存用情况，“如有动用，即时筹补原款”。每年春拨时，户部通查册档，凡封贮款有经动拨者，即令于秋拨时照数归款。[⑥] 如乾隆四年（1739）四月，户部北档房移付各清吏司查明各省藩库封贮银动用情形，若有款可抵即报部归款，“如无项可抵者，亦应题请拨补，酌量归还原款，以备地方缓急之用”。[⑦] 通常情况下，地方凡动用封贮之款，督抚题报之时即声明相应补款渠道以防亏空。如雍正十年（1732）正月，部拨江西协解贵州、四川兵饷银 42 万余两。因库存地丁银于“部文未到之前已经别用”，巡抚谢旻题请借拨藩库封贮银 10 万两、府州分贮银 3.4 万两，并拟以本年

① 《户科题本》，嘉庆十九年十一月二十八日，一史馆藏，档案号：02-01-04-19481-005。

② 同治朝《钦定户部则例》卷 11《库藏一・属库封储》，成文出版社，1968 年，第 786 页。

③ 中国第一历史档案馆编：《雍正朝内阁六科史书・户科》第 46 册，广西师范大学出版社，2007 年，第 61 – 63 页。

④ 《朱批奏折》，乾隆元年九月二十四日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0709-004。

⑤ 乾隆九年广西布政使唐绥祖“因公那（挪）用公项”，擅动封贮银 2.5 万余两交与太平、南宁等府买谷。此外暂未见有地方官侵挪封贮银之例。参见《清高宗实录》卷 219，乾隆九年六月乙亥；卷 243，乾隆十年六月庚午。

⑥ 雍正朝《大清会典》卷 32《户部・赋役二・起运 存留》，第 1677 – 1678 页。

⑦ 《户科题本》，乾隆十四年九月十八日，一史馆藏，档案号：02-01-04-14342-012。

新收地丁照数归款。[①]

某些情况下，清廷会针对各省钱粮存用情形对封贮银归补作以调剂，例如贵州、甘肃、云南等省征存钱粮一向较少，外省协饷成为其归补本省封贮银的主要来源。以贵州为例，乾隆三十二年（1767）因调兵赴滇，贵州藩库封贮银30万两动用无存。户部奏请及时拨银归补，乾隆帝特谕解送江苏两藩库留协银40万两、两淮盐课春拨银40万两归补亏短封贮之款，余银则准许收存备用。[②] 四十一年，贵州封贮银又因借拨军饷而支用全无，户部随即调拨广西地丁等银30万两予以筹补。[③] 据表2亦可见，清廷长期贯彻"酌盈剂虚"之策以补钱粮不敷省份之封贮款，钱粮富足省份则多能以本省其他财税收入归还封贮款项，实现"自给自足"。

表2　乾隆时期直省封贮银动用及归补情况（单位：万两）

时间	省别	动借缘由	支出	余量	归补款项
乾隆1年8月	湖北	拨解贵州军需、赈恤	13	35%	浙江藩库留协银
乾隆2年	云南	借拨云南普思军需	5	83.3%	本省乾隆元年盐课银
乾隆7年9月	安徽	赈恤凤颍泗等府灾民	30	14.3%	本省续征地丁银
乾隆13年	四川	金川军需兵粮、俸饷	39.3	0	江西、湖北协饷
乾隆13年	湖南	拨解金川军需	20	33.3%	本省乾隆十四年地丁银
乾隆13年3月	陕西	拨解金川军需	40	0	江苏、浙江协饷
乾隆14年9月	江西	拨解金川军需	30	0	本省乾隆十四年秋拨留协银
乾隆15年10月	浙江	拨解金川军需善后	20	33.3%	本省乾隆十五年秋拨留协银
乾隆15年10月	湖北	拨解金川军需善后	15	40%	湖北、江西春拨留协银
乾隆32年	贵州	调拨本省官兵军费	30	0	江苏地丁银、两淮盐课银
乾隆36年	湖北	本省上年被灾赈恤	35	12.5%	部库拨款补足
乾隆37年9月	甘肃	修缮城工、衙署等	29.8	21.6%	江苏春拨漕项银
乾隆38年11月	云南	借动云南永昌军需	25	48.1%	本省藩库杂项银、防务备用银
乾隆41年4月	贵州	借拨本省官兵俸饷	27	10%	广西藩库地丁银
乾隆44年	湖北	本省被灾赈恤	35	0	部库拨款补足
乾隆45年5月	湖北	凑补本年官兵俸饷	20	50%	本省续征地丁银
乾隆47年7月	江苏	邳睢魏家庄河工	15	68.8%	甘肃冒赈案彭永年等官抄家银
乾隆49年5月	广西	拨解云南军需、粮料	19.3	49.7%	本省藩库鼓铸余息银等

资料来源：①一史馆藏《户科题本》，档案号：02-01-04-12875-004，02-01-04-12985-002，02-01-04-14453-002，02-01-04-14342-012，02-01-04-14458-002，02-01-04-14254-011，02-01-04-14479-025，02-01-04-16359-008，02-01-04-17167-009，02-01-04-16493-003。②一史馆藏《录副奏折》，档案号：03-9712-032。③史语所藏《内阁大库档案》，登录号：020037-001。④《清高宗实录》卷804，乾隆三十三年二月癸酉；卷1076，乾隆四十四年二月辛酉。⑤《宫中档·乾隆朝奏折》第52辑，第368页；第60辑，第515页。⑥《平定金川方略》卷6，乾隆十三年三月戊申；卷25，乾隆十三年七月己未。

注：1. 表中标示年份为档案形成时间，与实际动支、归补时间或有出入。

2. 由于直省封贮银额多有调整，余量均以彼时制度规定计算。

二、归补无期：封贮银耗竭与制度重建

学界多以乾嘉之际作为清朝由盛而衰的转折点。此一时期，客观的军兴、民困致使国库

① 《雍正朝内阁六科史书·户科》第83册，第345–346页。

② 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》第5册，档案出版社，1991年，第281–282页。

③ 《内阁大库档案》，乾隆四十一年四月，台北"中央研究院"历史语言研究所藏（以下简称史语所藏），登录号：020037-001。

存银耗尽大半，直省封贮银亦普遍悬款无补，甚或尽数无存。嘉庆四年（1799），清廷宣谕以外省捐监折色筹补直省封贮款，欲以非经制收入重建直省封贮银体系。起初，银两筹补指向明确，而随着捐监银的积累，巨额钱款在中央财政调拨下陷入"旋补旋拨"的被动局面，封贮银归补时断时续。终嘉庆一朝，补款甫及原额之半，封贮银之制碍难补救。

（一）封贮告竭与捐监筹补

乾嘉之交清朝进入多事之秋，为供应军费、赈济与河工等需，直省封贮银经历了前所未有的大规模支用，且在支出有增无减的财政实态下，封贮款"动支—归补"的常态运作渐被打破。例如，四川藩库封贮自乾隆末年廓尔喀之役后动支无存，此后未得归补。[①] 江苏两藩库封贮因省内赈灾、河工、借支俸饷等，亏缺九成。对此，巡抚岳起有言，"从前遇有借支动用，旋即筹办归款"，近年需用纷繁，竟至无款可补。[②] 至于白莲教起事所在各省，其封贮银早无存剩，更无暇筹补。以湖北为例，乾隆五十九年（1794）湖北藩库封贮银全数拨供本省兵饷，其原拟以翌年地丁归款。未久，部拨湖北藩库地丁、留协等银供济黔滇军需，封贮银自此虚悬。白莲教起事后，湖广总督毕沅急奏留储告急，请于邻省拨款归补。但户部认为，封贮银"毋庸急于还款"，"所有军需等项无庸鳃鳃过虑"。[③] 未料，此后军费陡增，嘉庆帝虽亟调安徽、河南、山东等省协饷250余万两，而钱款随解随用，封贮无暇归补。[④] 据统计，十八省中除广西于嘉庆三年（1798）曾以广东协饷归补封贮银31万两外，其余各省封贮银均有相当程度的亏缺。[⑤]

鉴于封贮虚悬，嘉庆四年十一月户部奏请补款，曰："各省封贮银两原以备缓急之用，立法至善。今因节次办理军需多有提支拨用"，请援照乾隆年间外省捐监普收折色之例，准许报捐者径赴各省藩库纳银，以补封贮原款。[⑥] 当是时，川楚陕军务正繁，臣僚多有开捐之请。仁宗准之，并谕各省酌情筹计。未久，各督抚奏入，多称外捐可免士子远途跋涉，又可补足储备之项，诚为"一举两便"。[⑦] 十二月，户部议定章程，嘉庆帝降旨：开捐实不得已，"无论何省一俟封贮银两足数，先行具奏停止"。[⑧] 翌年，各省相继开捐（直隶就近赴部纳捐）。[⑨]

作为捐纳的重要组成部分，捐监收益十分可观。开捐数月，多省相继奏报收捐畅旺，不仅封贮原额堪补足额，报捐者更踊跃乐从，故而纷纷奏请延长开捐时限。如山东自嘉庆五年正月至十月收银34万余两，"已逾封贮额数"，巡抚惠龄请求展限以顺舆情。[⑩] 江西收捐半载，得银34.6万两，巡抚张诚基认为，藩库封贮行将补足，然士子络绎不绝，请展限一年，"藉可纾其急

---

① 《录副奏折》，嘉庆十四年二月初六日，一史馆藏，档案号：03-1819-036。

② 《朱批奏折》，嘉庆四年十二月十九日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0623-028。

③ 《朱批奏折》，嘉庆元年三月初六日，一史馆藏，档案号：04-01-01-0470-012。

④ 《朱批奏折》，嘉庆元年十月二十九日，一史馆藏，档案号：04-01-01-0470-004。

⑤ 如湖南藩库封贮银自乾隆六十年平苗军需后动用无存。山西封贮于嘉庆初年先后拨付本省及甘肃兵饷，俱未还款。安徽封贮自嘉庆三年协拨云南兵饷，未经归补。广东封贮于嘉庆四年借拨兵饷、洋商，支用无存。云南封贮于嘉庆二三年拨供本省军需，仅存银4.6万两。分见《户科题本》，一史馆藏，档案号：02-01-04-18154-030；《朱批奏折》，一史馆藏，档案号：04-01-35-0781-040，04-01-35-0936-028；《录副奏折》，一史馆藏，档案号：03-1819-023，03-1819-065，03-1791-016。

⑥ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第4册，广西师范大学出版社，2000年，第440–441页。清代捐纳，一为赈荒、河工、军需等所开暂行事例，有一定期限；另一为现行事例，无时限。捐监属之后者，即廪生、附生及俊秀等通过捐纳银米获取监生资格。清前期捐监折色多由报捐者赴部交纳，称"部捐"，此次较为特殊，系开"外捐"。

⑦ 《朱批奏折》，嘉庆四年十二月初七日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0623-023。

⑧ 《嘉庆道光两朝上谕档》第4册，第532页。

⑨ 报捐数额有所变动，自嘉庆五年至道光六年部捐每名纳银108两，外捐每名100两。道光六年八月统定为120两，后因收数有绌无赢，自十一年起改为108两。咸丰后报捐日少，一度减至88两，并准以钱合银。

⑩ 《朱批奏折》，嘉庆五年十月初四日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0623-040。

公报效之忧，而库项充裕亦可报部酌拨”。[①] 面对居高不下的军费支出，巨额收益促使捐监银用向及封贮银归补政策发生转变。嘉庆五年底，部咨各省捐监展限，且粤赣江浙等收捐较多省份，统将捐监银“凑至成数，随时解京”，待军务完竣，再补封贮。然而，限于部库库款拮据，为充实中央库储，嘉庆帝转令各省捐监银每收足10万两即行报部，同时要求各督抚随雨雪粮价按月奏报收捐情形，以便随时调拨。[②]

自此，各省捐监银频繁拨济兵饷、赈恤及协饷等，而无暇拨归封贮。一方面，前线军需浩繁，在封贮银普遍告竭的情况下，由部帑拨解缓不济急，故川楚陕及邻省捐监银在中央指派下持续拨供军需。例如嘉庆五年十月部拨山东、江西捐监银各25万两协济陕楚军需，十二月又拨江西捐监银20万两协济湖北。又如湖南、湖北捐监银自嘉庆六至八年“姑缓解京……径解至湖北军需局备用”。[③] 在嘉庆帝看来，“现在捐监银两自必陆续加增”，繁费百出之际，理宜酌盈剂虚。[④] 另一方面，军需之外，各省兵饷、灾赈等动项颇多，为弥补经费缺口，地方督抚屡请借支捐监银，致使封贮悬而无补。如安徽因嘉庆七八年多地受灾，钱粮蠲缓、耗羡不敷，巡抚王汝璧两次奏准借拨捐监银18万两，以资接济。[⑤] 又如嘉庆八年三月谕准，广西将开捐所收捐监银10.2万两全数凑支本省兵饷，九月谕准甘肃动拨收捐监生银8万余两抚恤灾黎。[⑥]

要之，开捐以来，各省封贮银归补寥寥，而清廷却对归补形势作出错误估计。嘉庆九年十一月，川楚战事进入尾声，嘉庆帝谕令户部查报各省封贮银补款情形。据称，开捐四载有余，各省共收捐监银1400余万两，但除广西封贮略有归补，“余俱拨供军需、河工、采买等项之用”，或解至部库。为此，户部奏请延长开捐时限，并拟于嘉庆十年正月起暂缓捐监银解京，专以之筹补封贮。[⑦] 但嘉庆帝认为，部库尚形支绌，各省捐监银截至十年年底仍应报解部库，“自十一年为始，每届收足十万两，各该抚即补还封贮”。[⑧] 然而，至十年十一月成案又改。户部奏：开捐以来，共收银1639万余两，而各省屡以河工、灾赈等为由将捐监银留支本省，解部者仅占三分之一强。现值部库出纳不敷，捐监银“本非藩库备用正款”，自嘉庆十一年起仍应照前解部。至于何时重启补归封贮，乃置之不问。[⑨]

嘉庆十二年十二月，湖北巡抚汪志伊因未经奏准，擅将捐监银拨付本省兵食、漕项，部议革任。嘉庆帝严饬：“殊不思外省捐监一项，原为封贮起见……若此纷纷动拨，必致无可报解。”[⑩] 可见，国用不敷之际，清朝乃集中财权，对各省包括封贮银、捐监银等在内的财源管控力度明显收紧。[⑪] 从此一时期捐监银流向来看，直省封贮银筹补已沦为有名无实（参见表3）。

---

① 《朱批奏折》，嘉庆五年九月十九日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0623-039。

② 《嘉庆道光两朝上谕档》第6册，第28 – 29页、322 – 323页。

③ 《宫中档奏折》，嘉庆七年六月十六日，台北故宫藏，文献编号：404008089。

④ 《内阁大库档案》，嘉庆五年十二月二十二日，史语所藏，登录号：062379-001。

⑤ 《朱批奏折》，嘉庆九年二月十三日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0939-027。

⑥ 《嘉庆道光两朝上谕档》第8册，第329页；分见中国第一历史档案馆编：《嘉庆帝起居注》第8册，广西师范大学出版社，2006年，第152页。

⑦ 《录副奏折》，嘉庆九年十一月二十六日，一史馆藏，档案号：03-1814-067。

⑧ 《内阁大库档案》，嘉庆九年十一月二十六日，史语所藏，登录号：169461-055。

⑨ 《嘉庆道光两朝上谕档》第10册，第702 – 703页。

⑩ 《嘉庆道光两朝上谕档》第12册，第644页。

⑪ 清廷虽令各省捐监银凑足10万两解京，而未积至成数即令报解之情况比比皆是。如嘉庆十二年山西巡抚成宁奏报收存捐监银9.78万两，嘉庆帝朱批“即应解部，何必凑足”。参见《朱批奏折》，嘉庆十二年六月初十日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0632-035。

表 3　嘉庆五年至十三年外省捐监收入及用项举隅（单位：万两）

<table>
<tr><th rowspan="2">省别</th><th rowspan="2">收捐时间</th><th colspan="5">收捐银数及用项</th><th rowspan="2">藩库存余</th></tr>
<tr><th>总数</th><th>解部</th><th>协济</th><th>军需</th><th>其他</th></tr>
<tr><td>山东</td><td>JQ5.1-13.12</td><td>145.33</td><td>39.98</td><td>41.7</td><td>51.34</td><td>4.15</td><td>8.16</td></tr>
<tr><td>河南</td><td>JQ5.4-13.12</td><td>134.21</td><td>33.2</td><td colspan="2">72.07</td><td>20.79</td><td>8.15</td></tr>
<tr><td>陕西</td><td>JQ5.3-13.12</td><td>76.38</td><td>—</td><td>—</td><td>54.7</td><td>16.5</td><td>5.18</td></tr>
<tr><td>甘肃</td><td>JQ5.3-13.12</td><td>18.65</td><td>—</td><td>—</td><td>—</td><td>14.34</td><td>4.31</td></tr>
<tr><td>安徽</td><td>JQ5.4-13.12</td><td>86.32</td><td>40</td><td>20</td><td>—</td><td>18</td><td>8.32</td></tr>
<tr><td>江苏</td><td>JQ5.4-13.12</td><td>265.94</td><td>148</td><td>—</td><td>—</td><td>111.12</td><td>6.82</td></tr>
<tr><td>浙江</td><td>JQ5.3-13.12</td><td>246.48</td><td>150</td><td colspan="3">91.76</td><td>4.72</td></tr>
<tr><td>湖北</td><td>JQ5.r4-13.12</td><td>106.75</td><td>30</td><td>—</td><td>60.03</td><td>8.35</td><td>8.37</td></tr>
<tr><td>湖南</td><td>JQ5.4-13.12</td><td>176.67</td><td>40</td><td>85</td><td>—</td><td>42.99</td><td>8.68</td></tr>
<tr><td>云南</td><td>JQ5.4-13.11</td><td>20.7</td><td>2.89</td><td>—</td><td>13.14</td><td>—</td><td>4.67</td></tr>
<tr><td>贵州</td><td>JQ5.4-13.12</td><td>14.48</td><td>9.44</td><td>—</td><td>—</td><td>—</td><td>5.04</td></tr>
<tr><td>广东</td><td>JQ5.4-13.12</td><td>321.69</td><td>103.45</td><td colspan="3">206.92</td><td>11.32</td></tr>
<tr><td>广西</td><td>JQ5.4-13.12</td><td>59.19</td><td>40.59</td><td colspan="2">15.66</td><td>—</td><td>2.94</td></tr>
<tr><td>福建</td><td>JQ5.3-13.12</td><td>94.09</td><td>63</td><td>15</td><td>9.43</td><td>—</td><td>6.66</td></tr>
</table>

资料来源：一史馆藏相关年份朱批、录副，档案号从略。

注：1. 收捐时间从简表示，如嘉庆五年闰四月至十三年十二月简写为 JQ5.r4-13.12，余依此。

2. 嘉庆十二年奏准外省捐纳封典、职衔，并加收平余银。本文除特别注明外，所言捐监银均指报捐监生正项收入。

3. 江苏合计江宁、苏州两藩库；“其他”包括因灾赈恤、采买米谷及河工修造等。

（二）“旋补旋拨”与筹补搁浅

开捐以来，清廷筹补政策的反复致使各省捐项及已补封贮银日益成为中央财政调剂之款，而捐监银甫经收贮，旋即外拨的“旋补旋拨”情形，无疑影响了直省封贮银的归补进程以及封贮银制度的常态运转。嘉庆十三年十一月，河南道监察御史赵佩湘上折，称自嘉庆九年户部查报直省封贮银归补进展以来，外捐又历数年，“封贮款项自已将近足额”，应订期停止，或另行筹款，“务全赶紧拨归足额”。[①] 仁宗随谕各省详查归补情况，意在停捐。但各督抚无一例外地以捐监银接连解京及供济饷需为由，呈请续行开捐。如江苏巡抚汪日章奏，江苏两藩司自开捐以来收银 265 万余两，“只缘节年河工、赈济等项需用浩繁……又节次解部”，封贮未能补足。而查诸藩库各款，除捐项外“实无别款堪以筹拨”。汪氏称，以近年捐监银收数核算，江宁藩库封贮约四五年间可补完，苏州藩库封贮约需二三年。[②] 山西巡抚成宁亦称，捐监银“旋补旋拨”致使封贮无着，后续筹补仍赖外捐，请自嘉庆十四年起展限五年以补原额。[③] 即便捐项收数最多的广东情况亦不容乐观。由于捐监银频频解部“并未补还封贮原款”，巡抚韩崶奏请“俟收捐归补足数，再将外捐监生停止”。[④] 此外，部分督抚提出以其他款项筹补封贮。如广西巡抚恩长认为，“司库封贮究系正项钱粮”，广西收捐较少，可将耗羡盈余提补封贮。四川总督勒保则提出以本省官员应赔民欠津贴银、摊扣养廉银抵补封贮。[⑤] 但均未获准。

获知封贮归补迟缓，清廷调整政策，将捐监银解京力度放缓。嘉庆十四年二月谕：各省捐

① 《录副奏折》，嘉庆十三年十一月二十一日，一史馆藏，档案号：03-1796-108。

② 《录副奏折》，嘉庆十四年二月初二日，一史馆藏，档案号：03-1797-013。

③ 《录副奏折》，嘉庆十四年二月初三日，一史馆藏，档案号：03-1819-023。

④ 《宫中档奏折》，嘉庆十四年三月十五日，台北故宫藏，文献编号：404013596。

⑤ 分见《宫中档奏折》，嘉庆十四年三月十五日，台北故宫藏，文献编号：404013589；《录副奏折》，嘉庆十四年二月初六日，一史馆藏，档案号：03-1819-036。

监银每收足 10 万两解部，续收足 5 万两留补封贮，如此“相间轮输”进而为封贮银筹补留存缓冲空间。[1] 至此，直省封贮银方有实质性归补。随着捐监银的不断积累，嘉庆十六年四月广东首先补足封贮、分贮原额，部议仍续开捐，捐监银凑至成数即行解京。[2] 其余各省补款亦有序进行。如陕西于嘉庆十五、十七、二十等年分别提补封贮 5 万两，至二十四年十一月补足原额。江西自嘉庆十七年起暂缓捐监银解京，至十九年补足封贮原款。湖南于嘉庆二十三年十月补足封贮，十一月又提银 5.1 万两补足府州县分贮银。[3]

然而，仍有半数省份补款迟滞。例如，云南、广西等省由于收捐不多，封贮银仍有较大缺额。因历次借拨军需，云南仅归补封贮银 5 万两，广西仅 6.6 万两。[4] 数省中，河南、贵州封贮则毫厘未补。据统计，河南自开捐以来捐监银四成解部、四成协济楚陕军需，余款均拨供本省各项工需，如堵筑衡工垫用银 25.2 万两，马营坝大工支用银 10 万两，睢工支用银 5.3 万两。[5] 贵州则因报捐者少，且捐监银持续解部，是以未曾归补封贮。

表 4　嘉庆时期各省捐监收入及用项（单位：万两）

<table>
<tr><th>省别</th><th>封贮</th><th>解部</th><th>协济</th><th>军需</th><th>工程</th><th>其他</th><th>实存</th><th>总计</th></tr>
<tr><td>山东</td><td colspan="4">186.89</td><td>—</td><td>5.11</td><td>11.97</td><td>203.97</td></tr>
<tr><td>河南</td><td>—</td><td>80.14</td><td>—</td><td>84.91</td><td>43.24</td><td>—</td><td>0.75</td><td>209.04</td></tr>
<tr><td>陕西</td><td>25</td><td>58.95</td><td>—</td><td>64.61</td><td>—</td><td>16.54</td><td>1.66</td><td>166.76</td></tr>
<tr><td>甘肃</td><td>5</td><td>10</td><td>—</td><td>—</td><td>—</td><td>18.87</td><td>2.67</td><td>36.54</td></tr>
<tr><td>安徽</td><td>20</td><td>68.58</td><td>30</td><td>—</td><td>10</td><td>18</td><td>2.69</td><td>149.27</td></tr>
<tr><td>江苏</td><td>95</td><td>337.34</td><td colspan="2">121.13</td><td>17.72</td><td>—</td><td>1.73</td><td>572.92</td></tr>
<tr><td>浙江</td><td>30.6</td><td colspan="5">445.95</td><td>7.21</td><td>483.76</td></tr>
<tr><td>湖北</td><td>25</td><td>120</td><td>10</td><td>70.03</td><td>—</td><td>—</td><td>0.89</td><td>225.92</td></tr>
<tr><td>湖南</td><td>40</td><td>130</td><td>95</td><td>15.92</td><td>—</td><td>42.99</td><td>2.83</td><td>326.74</td></tr>
<tr><td>江西</td><td>37</td><td>477.24</td><td>未详</td><td>—</td><td>—</td><td>—</td><td>3.38</td><td>517.62</td></tr>
<tr><td>四川</td><td>30</td><td>69.34</td><td>10</td><td>139.43</td><td>—</td><td>—</td><td>5.49</td><td>254.26</td></tr>
<tr><td>云南</td><td>5</td><td>29.92</td><td>—</td><td>6.04</td><td>—</td><td>—</td><td>0.96</td><td>41.92</td></tr>
<tr><td>贵州</td><td>—</td><td>18.72</td><td>—</td><td>—</td><td>—</td><td>—</td><td>8.13</td><td>26.85</td></tr>
<tr><td>广东</td><td colspan="6">595.38</td><td>10.03</td><td>605.41</td></tr>
<tr><td>广西</td><td>6.6</td><td>59.06</td><td>22</td><td>—</td><td>—</td><td>—</td><td>8.75</td><td>96.41</td></tr>
<tr><td>福建</td><td colspan="2">133</td><td>15</td><td>9.43</td><td>—</td><td>—</td><td>5.67</td><td>163.1</td></tr>
</table>

资料来源：一史馆藏相关年份朱批、录副，档案号从略。

注：1.“其他”指代本省因灾赈恤、借拨兵饷、提归耗羡等。

2. 江苏合计江宁、苏州两藩库。

3. 山西数据暂缺。

---

① 《嘉庆道光两朝上谕档》第 14 册，第 114 页。

② 《朱批奏折》，嘉庆十六年六月十八日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0636-073。

③ 分见徐炘：《吟香书室奏疏》卷 1，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 20 辑，文海出版社，1973 年，第 177 – 179 页；《录副奏折》，嘉庆十九年十月十一日，一史馆藏，档案号：03-1825-050；《朱批奏折》，嘉庆二十三年十一月十六日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0781-040。

④ 分见《朱批奏折》，道光元年二月十五日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0650-023；《朱批奏折》，道光元年正月二十六日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0650-010。

⑤ 《朱批奏折》，道光元年正月二十八日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0650-011。

综之，嘉庆朝为筹补直省封贮银而开外捐，户部最初预计四五年间即可补足，继而停捐。但开捐后，客观的经费不敷致使捐监收入日益成为清朝维持财政运转的重要支柱，归补政策的反复变动则使各省深陷“旋补旋拨”的财政窘境，以致开捐二十载、得银逾 4000 万两，而直省封贮银归补总额仍未过半（详见表 4）。旧制既已难复，直省封贮银亦由先前之独立运作、固定留贮，演变为与捐监银交错束厄的局促样态。

三、旧制难复：财政恶化与封贮银制度的瓦解

嘉庆朝直省封贮银未能如额归补，为“重库贮而垂经久”，道光朝外捐续行。[①] 道光初年，封贮补款逐渐走向正轨，未料随后的直隶、江浙水患与回疆军务致使归补进程再度中断，甚至曾经补足之款亦被提解一空。道光中叶，各省封贮银归补缓慢进行，而经鸦片一役，筹补计划全面破产。此后至道光末年，“旋补旋拨”的牵制作用对封贮补款造成严重干扰。咸丰军兴后，仅少数省份封贮银有零星存余，余皆告罄。至此，包括直省封贮银、分贮银及边疆备存银在内的清朝地方备贮银体系全面瓦解。

（一）经费百出与筹补中断

面对嘉庆朝封贮虚悬的不利局面，道光朝着手加以调整。道光二年（1822）七月，户部尚书英和等奏陈归补封贮、防范积弊之道。据称，自嘉庆五年开捐以来，各省实收捐监银 4400 余万两，其中半数解部，四成被户部指为协饷，“实归还封贮银三百七十三万五千六百余两，尚未归还三百六十一万三千九百余两”。鉴于江浙赣湘粤五省封贮银已归补足额，部议停止外捐，改归部捐。其余各省仍按捐监银收足 10 万两解部、续收 5 万两归补封贮之例继续补款。[②] 道光帝准之，并谕各省“（捐监银）应解部者即行解部，应归补者即行归补”，不准擅行动垫。[③] 是年十一月，江苏苏州藩库封贮归补足额。三年十月，湖北封贮补足原额。[④] 至此，江浙赣鄂湘粤六省封贮银全数补足，补款初获成效。

然而，随后接踵而至的河患、兴工与回疆军务再度引发封贮银、捐监银大规模外解，筹补进程被迫中断。先是，道光元年至三年，直隶普降久雨，诸河漫溢，致百余州县遭水。[⑤] 为筹措赈饷、堵筑漫工，宣宗先后调拨部库、税关，及山东、河南捐监银共计 180 万两。[⑥] 三年七月，给事中许乃济奏请以外省捐监银筹措直隶水利经费，即令封贮足额各省继续开捐，所收捐监银悉数解部以备直隶奏拨，如此“经费得以常充，而要工可期奏续”。[⑦] 道光帝从之，随谕江浙赣湘粤五省重启外捐，捐监银每足 5 万两报部，其余各省若封贮足额，“亦准其仍留藩库报捐，俟水利办竣，再将外捐停止”。[⑧] 十一月，道光帝遣员勘估永定河堤工，奏报需帑 21 万余两，部议由前述五省拨解封贮银解赴直隶。四年六月，署工部右侍郎程含章等进呈治水大纲，拟兴工九处，需帑 120 万两。为筹集经费，部拨粤赣浙三省封贮及续收捐监银 60 余万两。[⑨] 同年，两江总督孙玉庭等因江浙遭水，奏请择要疏治三吴水利。而其筹款来源，“惟有先借封贮以济工需，而封贮本款原拨未归，惟有先留监银以资放给”。数月间先后动拨江苏两藩库封贮及续收捐监银

---

① 《嘉庆道光两朝上谕档》第 26 册，第 526 页。
② 《录副奏折》，道光二年七月十九日，一史馆藏，档案号：03-3286-063。
③ 《清宣宗实录》卷 38，道光二年七月辛卯。
④ 《清宣宗实录》卷 44，道光二年十一月癸酉；《录副奏折》，道光三年十月十九日，一史馆藏，档案号：03-3212-037。
⑤ 水利水电科学研究院编：《清代海河滦河洪涝档案史料》，中华书局，1981 年，第 379 – 380 页。
⑥ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 28 册，第 280 页。
⑦ 《录副奏折》，道光三年七月十一日，一史馆藏，档案号：03-9857-043。
⑧ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 28 册，第 255 页。
⑨ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 29 册，第 247 页。

45 万余两。道光五年因部库紧绌，部议暂停直省封贮银归补，各省捐监银每收足 5 万两即行解京。吴淞江挑浚各工因之搁浅。①

修办水利的同时，回疆军需正繁。前期军费筹措过程中，户部已先后指拨陕鄂浙等省藩库封贮银各 30 至 40 万两不等解往甘肃，诸省先期补苴之款因此再度亏缺。② 道光七年为预备军需善后，户部奏请宽为储备“以为经久之计”。户部指出，甘肃“兼为西北边地要路，储备尤关紧要”，请于甘肃藩库留贮银 200 万两“以期备预有素”。经道光帝授意，除拨解山西地丁 50 万两外，其余添贮银两由晋陕豫鲁鄂各省捐监银凑补，即每收足 5 万两解往甘肃，甘肃本省捐监银则全数留贮。至此，各省中除四川捐监银暂准留存本省拨抵台费外，陕甘等六省捐监银全数“解甘”援助筹补甘肃留贮款，其余各捐监银一律解交部库。③

“旋补旋拨”之际，各省捐监银本积存非多，“解甘”后多省封贮亏短更甚。如河南封贮自嘉庆初年起始终无存，道光三年虽归补 10 万两，六年即拨付甘饷，此后新收捐监银全数“解甘”。为酌留本省封贮，道光九年（1829）巡抚杨国桢奏请捐监银收足 5 万两先留本省，续收 5 万两再行“解甘”，如是“俾于甘肃库贮无误，而豫省封贮亦可渐次补足”。④ 获道光帝允准。未久，为平衡各省库储，清廷谕令参与“解甘”之省均照河南之例，统一实行相间轮转，以实储备。至于不参与“解甘”之省，其封贮银筹补则完全听令于中央，有余即报解京库，不敷则补给本省。如江苏江宁藩库封贮因筹办水利动缺银 45 万余两，部议自道光九年起收足 5 万两先解部两次，续收 5 万两拨补本省封贮。又如贵州封贮银自乾隆末年铜仁军需后仅存三成，道光帝谕令捐监银暂缓解部，“赶紧筹补（封贮）”。⑤

至道光中叶，直省封贮银仍于“旋补旋拨”间缓慢归补。例如，江苏、浙江、广东等省均因藩库正额不敷，多次借拨封贮银数十万两不等。⑥ 其他各省亦有将封贮银拨供兵饷或奉旨外解者。以湖南为例，可见道光前中期经费百出之际，封贮银“旋补旋拨”呈加剧趋势。据道光十四年巡抚吴荣光奏：

> （湖南）藩库额设封贮银三十万两，自道光三、四等年奉文拨解直隶永定河工及本省兵饷，已全数动拨无存。嗣于道光四年、十年收还银一十五万两，旋因湖北修筑堤工拨借五万两，又十二年平傜军需动用十万两，复又动拨无存。现在（湖）北省借动五万两已于十三年提还，今于十四年七月分又提归银五万两，共归银十万两，尚缺银二十万两。似应早为归补，以备缓急。⑦

作为捐监收入较多之省，湖南岁收捐监银约 10 万两，若悉以之归补封贮，三年约可补完。而正由于“旋补旋拨”的财政牵制，封贮归补时断时续，续亏反而与日俱增。

要之，道光前中期直省封贮银筹补经历了由初见成效到进程放缓的转变过程，并随着“旋补旋拨”作用的加剧而不断流失。道光十五年九月，针对封贮银动缺甚多，给事中常大淳奏请酌定筹补章程。常氏指出，封贮银“近来甫经补入，旋由该部指拨……殊非有备无患之道”，宜暂停捐监银解京，加紧补还封贮。⑧ 对此，户部承认，“旋补旋拨于封贮仍属无益……有补无拨而原额自可渐复”。但在收不抵支的财政困境下，部议却仍令遵循捐监银解京、“解

---

① 陈銮等：《重浚三江水利全案》卷 1，《四库未收书辑刊》第 7 辑第 9 册，北京出版社，1997 年，第 33 – 34 页。

② 见《平定回疆剿擒逆裔方略》卷 16，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 86 辑，文海出版社，1987 年，第 1059 页；卷 28，第 1686 页；卷 36，第 2281 页。

③ 《军机处档折件》，道光七年十月二十八日，台北故宫藏，文献编号：058524。

④ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 34 册，第 74 页。

⑤ 分见《嘉庆道光两朝上谕档》第 34 册，第 247 页；《宫中档奏折》，道光九年十一月三十日，台北故宫藏，文献编号：405011359。

⑥ 《录副奏折》，道光十六年十月二十三日，一史馆藏，档案号：03-3305-011。

⑦ 《朱批奏折》，道光十四年八月二十六日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0958-019。

⑧ 《录副奏折》，道光十五年九月十八日，一史馆藏，档案号：03-3305-004。

甘”之旧章，反而将封贮归补迟缓之责归咎于地方督抚动辄奏请留用封贮与捐监款项。① 这一认识分歧为道光后期内外库储的恶化埋下伏笔。

（二）财政恶化与制度崩摧

直省封贮银徐徐补款，而鸦片战争一役再次给封贮归补乃至清朝财政带来沉重打击。战事初起，闽浙粤诸省即频频提解藩库钱款及截留协饷以供军需。道光二十一年三月，闽浙总督颜伯焘请饷 300 万两。因财政绌乏，清廷实拨款项压缩至 100 万两。筹款之时，户部特别呈递各省实存封贮银清单，故此次筹饷除拨解多省地丁、盐课、关税外，仍动拨河南、安徽及苏州藩库封贮银 25 万两。② 未久，前线续请帑银，清廷又亟调浙江、江西、安徽、山东藩库封贮银救急，合计 55 万两。③ 面对大役频兴，耗费累万，清朝库款渐空，“各省封贮及留协等银已陆续支缺”，直省备贮银体系濒临崩溃。④

战事结束后，为充实库储清廷在财政安排上作出调整，令各省捐监银收足 3 万两先解部库，续收 3 万两再补本省封贮。此一更张虽显示出清廷欲充实内外库储、重建封贮银制度的政策意图，但与此前的捐监银轮输政策相比，此番封贮银归补份额又经压缩，补款进程势必减缓。以安徽为例，安徽藩库封贮银于道光前期积存至 20 万两，旋因省内水患而拨供赈济。其后，历经三次捐监银提解，封贮恢复至 15 万两。至鸦片战争期间，先后奉拨福建、江宁军需，封贮银再度告匮。⑤ 此后，遵循解部、留补的轮转策略，安徽捐监银除两次提补封贮 6 万两外，余皆奉旨报解部库。道光二十八年又拨封贮银 3 万两供应南河河工，至道光末年仅存银 3 万两（参见图 3）。⑥

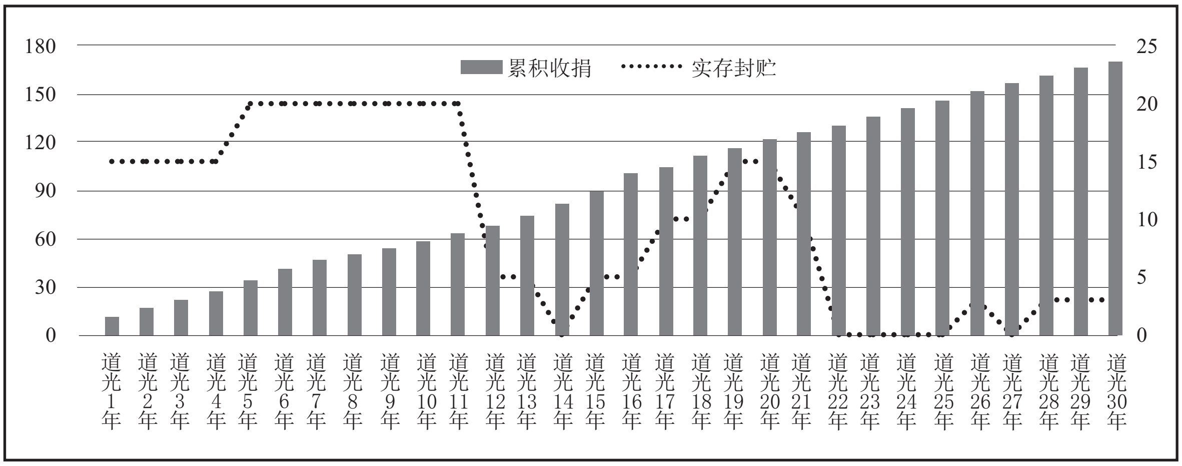

图 3　道光朝安徽藩库收捐及封贮银动支、归补情况（单位：万两）

资料来源：一史馆藏相关年份朱批、录副，档案号从略。

随着道光后期财政态势的恶化，各省封贮银归补已属遥遥无期。迫于封贮银耗竭与捐监银无存，部分省份开始主动谋求以其他钱款协同筹补封贮。如湘鄂川等省提出以本省官员养廉抵补封贮银。道光二十四年湖广总督裕泰奏请自翌年起分 16 年，每年摊扣本省官员养廉银 1.56 万

① 《录副奏折》，道光十六年十月二十三日，一史馆藏，档案号：03-3305-011。

② 据清单所载，广东藩库实存封贮银 10 万两，广西 10 万两，江西 37 万两，湖南 30 万两，湖北 20 万两，贵州 26.18 万两，共计 133 万余两。参见《录副奏折》，道光二十一年，一史馆藏，档案号：03-3315-084。

③ 《录副奏折》，道光二十一年八月初六日，一史馆藏，档案号：03-3351-048。

④ 《道光二十一年十一月十四日户部片》，转引自茅海建：《近代的尺度：两次鸦片战争军事与外交》，上海三联书店，1998 年，第 26 页。

⑤ 《朱批奏折》，道光二十三年正月初八日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0675-031。

⑥ 《朱批奏折》，道光三十年正月十五日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0682-033。

两，“先归清封贮银两，次归补司库借款”。① 江浙赣粤等省则劝谕士绅捐输，为封贮归补扩充财源。如道光二十六年河南巡抚鄂顺安以捐监银“未及足额，即奉文拨用”，请以捐输剩余银两留抵封贮。②

至道光末年，各省封贮款相继告竭，捐监银则因输作前线军饷，而无从划拨封贮。例如，湖南尚存封贮银 4 万余两，于道咸之际悉数拨供广西军需。湖北封贮银于道光三年补足后，屡次解部及协拨省内外各需，至咸丰元年（1851）仅存银 31 两。云南因捐监银长期拨充本省兵饷，封贮银亏缺达 95%。③ 更有甚者，甘肃藩库备贮银 200 万两自道光中叶起因拨充本省、新疆兵饷及拨解外省等，“是否实贮在库，抑亦渐有借动”已无从查知。④

就直省封贮银整体情况而言，据户部侍郎王庆云记载，道光二十六七年其原额九百余万“只存四百余万”，“尚称半额”，至咸丰元年只存 93 万余两，仅余十分之一，“外省有事，缓急何以待之”。太平军兴后，清朝财政支绌万端，“农司日以部库为优，而外省封储，置不暇问”。⑤ 与此同时，各省由于捐例迭开且频年劝捐，民力渐行拮据，捐监银收益日少。⑥ 至此，各省封贮银支用殆尽，零星收捐亦补苴无望，直省封贮银制度重建以失败告终。

表 5　道光时期各省捐监收入及用项（单位：万两）

省别	解部	封贮	军需	解甘	修缮	赈恤	其他	总计
山东	23.77	36.34	6.9	25	20.73	2	1.08	115.82
山西	23.01	26.7	2.1	15	3.2	4	0.16	73.17
河南	53.12	60	3.83	55	35.8	26.63	5.3	239.68
陕西	51.52	41	10.27	26	4.75	—	3.5	137.04
甘肃	—	25	18.6	—	—	—	—	43.6
安徽	76.1	36	9.33	—	20.84	24.16	2.45	168.88
江苏	197.41	116.45	8.39	—	35.38	17.67	0.017	375.32
浙江	244.05	21	19.81	—	70.37	0	15.98	371.21
湖北	78.2	55.06	2.48	50	21.94	11.02	2.34	221.04
湖南	148.9	81.2	27.4	—	29.57	8	2.7	297.86
江西	294.46	58	7.2	—	45.36	2.1	2.08	409.2
四川	49	79.09	5	—	—	—	29.58	162.67
云南	10.96	17.55	0.99	—	—	—	14.1	43.61
贵州	29.74	28.82	0	—	—	—	2.43	60.99
广东	328.08	55.99	0.28	—	13.48	—	10.87	408.71
广西	61.83	32.33	11.16	—	2	—	2.83	110.15
福建	143.44	57	3.92	—	6.3	—	7.35	218.01
合计	1813.59	827.53	137.66	171	309.72	95.58	102.767	3456.96

资料来源：汤象龙：《道光朝捐监之统计》。

---

① 中国第一历史档案馆编：《鸦片战争档案史料》第 7 册，天津古籍出版社，1992 年，第 505 页。

② 《宫中档奏折》，道光二十六年六月十六日，台北故宫藏，文献编号：405009152。

③ 分见《朱批奏折》，咸丰四年闰七月，一史馆藏，档案号：04-01-01-0856-079；《录副奏折》，咸丰元年闰八月十二日，一史馆藏，档案号：03-4406-009；《林则徐全集》编委会编：《林则徐全集》第 4 册，海峡文艺出版社，2002 年，第 2168 页。

④ 《朱批奏折》，道光二十七年十二月初三日，一史馆藏，档案号：04-01-01-0824-052；《朱批奏折》，道光三十年正月二十二日，一史馆藏，档案号：04-01-35-0817-049。

⑤ 王庆云：《荆花馆日记》，商务印书馆，2015 年，第 304、325 页。

⑥ 自咸丰初年，多省每月收捐仅只数人，川陕甘豫桂等省则普遍无人报捐，已成弩末。参见许大龄：《清代捐纳制度》，《明清史论集》，北京大学出版社，2000 年，第 54 – 56 页。

四、结语

作为财政活动的重要组成部分，国家财政汲取能力及运用财政的方式，无疑对其经济组织、社会结构乃至国家命运产生重要影响。① 康雍之际，地方财政匮绌日甚，为改善地方存留不足，直省封贮银制度应运而生。在与地方存留、协饷制度的充分配合下，封贮银有效缓解了地方需费而无帑的财政困局，为地方财政运行注入了相当的机动性与灵活性。乾隆时期，针对制度运行过程中地方经费需求之变化，清廷因地因时地对各省封贮与分贮银额进行合理化调整，全局性的优化配置促使地方备贮银体系得以良性运作。与此同时，各省长期保持的封贮银“动支—归补”的良性循环既保证了地方准备金充盈而稳固，又在一定程度上杜绝了留贮款为地方官侵挪之虞，“使地方收办公有赖之益”。②

乾隆末年至嘉道时期，军务、河工、灾赈等动逾巨万。伴随清朝财政的盈缩转变，直省封贮银动缺不补，固有制度出现瓦解。为此，清廷开捐补款以规复旧制，但面对整体性的财政不敷，在充实中央与筹济地方之间，如何实现捐监银归补直省封贮银的效益最大化日益引发清朝财政管控力度及管理政策的持续变动。嘉道两朝因“旋补旋拨”的不断加剧，外捐俨然成为中央“强干弱枝”的财政汲取以及省际间移缓就急的救济之资，封贮银筹补全然有名无实。

直省封贮银“原以备地方缓急之需，立法极为周妥”。③ 咸丰以降由于制度已名存实亡，军务迭兴之际，地方缓急之制全面失灵。随着战局的演进，协饷、奏销等固有财计制度相继瓦解，地方财政乱象愈发严重，清廷亦因军费筹济危机被迫应急变制，进而促成晚清财制变革的制度更新。④

References

Chen Feng. *Qingdai junfei yanjiu* (A Study on the Military Expenditure in Qing dynasty). Wuhan: Wuhan daxue chubanshe (Wuhan University press), 2013.

He Ping. *Qingdai fushui zhengce yan jiu: 1644-1840* (A Study on the Taxation Policy in Qing dynasty: 1644-1840). Beijing: Gugong chubanshe (Palace Museum press), 2012.

He Yongzhi.“Shengshi yikui: qingdai shengjing hubu ‘yongyuan cunzhu yuanbaoyin’ kaolue” (Heritage of the Flourishing Age: A Brief Study of the“Forever Storage of Silver” of Board of Revenue for Sheng-ching in Qing Dynasty). *Manzu yanjiu* (Manchu Minority Reserch) (1) 2018.

He Yongzhi.“Qingdai zhisheng fenzhuyin zhidu yanjiu” (Research on the System of Stored Silver in Local Government in Qing Dynasty).“*Xinshiliao yu xinshixue: wuhan daxue diwujie luojia shixue boshi luntan” lunwenji* (“New Historical Materials and New Historiography: Fifth Doctoral Forum of Luojia Historiography, Wuhan University”), Wuhan, 2018.

John L. Campbell,“The State and Fiscal Sociology”, *Annual Review of Sociology*, Vol.19, 1993.

Liu Zenghe.“Taiping tianguo yundong chuqi qingting de junfei chouji” (The Qing Government’s Raising of Military Funds in the Early Days of Taiping Revolutionary Movement). *Lishi yanjiu* (Historical Research) (2) 2014.

Peng Yuxin.“Qingdai tianfu qiyun cunliu zhidu de yanjin: du Liang fangzhong xiansheng ‘tianfushi shang qiyun cunliu de huafen yu daolu yuanjin de guanxi’ yiwen shuhou” (Evolution of the System of the Transportation and Preservation of the Land Tax in Qing Dynasty: After reading Mr. Liang Fangzhong’ s“The Relation between the Division of Transportation and Preservation of the Land Tax and the Distance”). *Zhongguo jingjishi yanjiu* (Journal of Chinese

---

① John L. Campbell,“The State and Fiscal Sociology”, *Annual Review of Sociology*, Vol.19, 1993, pp. 163-164.

② 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 19 册，第 560 页。

③ 《军机处档折件》，道光七年十月二十八日，台北故宫藏，文献编号：058524。

④ 参见刘增合：《太平天国运动初期清廷的军费筹济》，《历史研究》2014 年第 2 期。

Economic History) (4) 1992.

Shi Zhihong. *Qingdai hubu yinku shouzhi he kucun yanjiu* (Central Government Silver Treasury: Revenue, Expenditure and Inventory Statistics in the Qing Dynasty). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic press), 2014.

Sui Yousheng. *Qingdai zhouxian jingfei yanjiu* (Study on the Funding of the County Government Affairs in Qing Dynasty). Daxiang chubanshe (Elephant press), 2013.

Tang Xianglong."Daoguangchao juanjian zhi tongji" (Statistics of Donation in Daoguang Reign). *Shehui kexue zazhi* (Journal of Social Sciences) Vol.2, 1931.

Xu Daling. *Qingdai juanna zhidu* (the Donation System in Qing dynasty). Beijing: Beijing daxue chubanshe (Peking University press), 2000.

Yang Guoan."Jiquan yu fenquan: qingdai zhongyang yu difang caizheng guanxi jiqi tiaozheng" (Centralization and Decentralization: Central and Local Financial Relations and Adjustments in Qing Dynasty). *Guangming ribao* (Guangming Daily) August 7, 2017.

Zhao Siyuan, Shen Bin."Mingqing jingjishi zhong de 'difang caizheng'" (Local Finance in the Economic History of Ming and Qing Dynasties). *Zhongshan daxue xuebao (shehui kexue ban)* (Journal of Sun Yatsen University Social Science Edition) (1) 2018.

Zeng Xiaoping (Madeleine Zelin). *Zhouxian'guan de yinliang: 18 shiji zhongguo de helihua caizheng gaige* (The Magistrate's Tael: Rationalizing Fiscal Reform in Eighteenth Century Ch'ing China). Beijing: Zhongguo renmin daxue chubanshe (Renmin University of China press), 2005.

The System of Silver Reserves in the Financial Commissioner's Treasury and its Evolution in the Qing Dynasty

HE Yongzhi (The Institute of Qing History, Renmin University of China；512401756@qq.com)

Abstract: In order to prepare for local emergencies and public affairs, the Qing government established the system of storing silver in Financial Commissioner's Treasury. During the Kangxi and Yongzheng Reigns, the reform was planned and put into practice. In the Qianlong Reign, the government continually adjusted the amount of silver reserves according to the situation of state finances and local funds. But during the Jiaqing and Daoguang Reigns, increasing expenditures exhausted almost all the silver reserves. To replace the original allocations, the Qing government accepted donations as a method to raise funds. However, due to the deterioration of state finances, the replenishment of stored silver was continuously postponed. As the silver reserve was depleted, and the revenue from donations declined, the system eventually collapsed in the Xianfeng Reign.

Keywords: Financial Commissioner's Treasury; The system of stored silver; Donation (juanjian)